



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I FALUN
 Föredraganden
 Antonia Eriksson

DOM
 2017-07-14
 Meddelad i Falun

Mål nr
 2532-17

SÖKANDE

Mottagning Bergmästaren AB, 556577-1432
 Kaserngården 4
 791 40 Falun

MOTPART

Landstinget Dalarna
 Box 712
 791 29 Falun

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
2017-07-17	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Mottagning Bergmästaren AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 197698

Postadress
 Box 45
 S-791 21 Falun

Besöksadress
 Kullen 4

Telefon
 023-383 00 00
E-post: forvaltningsrattenifalun@dom.se
 www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se

Telefax
 023-383 00 80

Expeditionstid
 måndag–fredag
 08:00–12:00
 13:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Landstinget Dalarna genomför en upphandling av ett ramavtal avseende neuropsykiatriska utredningar för barn, ungdomar och vuxna (LD17/01002). Upphandlingen genomförs genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Tilldelningsbeslut fattades den 29 maj 2017 varvid andra leverantörer än Mottagning Bergmästaren AB antogs.

Mottagning Bergmästaren AB (Mottagning Bergmästaren) ansöker nu om överprövning och yrkar i första hand att tilldelningsbeslutet ska ändras på så sätt att Bergmästarens anbud beaktas och i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Landstinget Dalarna (Landstinget) motsätter sig Mottagning Bergmästarens yrkanden.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

Förvaltningsrätten har att pröva om det på grundval av vad Mottagning Bergmästaren anfört är visat att Landstinget brutit mot någon av de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU och att detta har medfört att Mottagning Bergmästaren lidit eller kan komma att lida skada (20 kap. 6 § LOU). De grundläggande principerna innebär att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt samt iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. det anbud

som är ekonomiskt mer fördelaktigt antas. Detta följer också av kraven på likabehandling, förutsebarhet och transparens. De skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör även att förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte överträds (se RÅ 2002 ref. 50).

En huvudprincip enligt LOU är att anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets obligatoriska krav som regel inte ska beaktas vid utvärderingen. Krav som anges i förfrågningsunderlaget måste således vara uppfyllda för att den upphandlande myndigheten ska kunna utvärdera anbudet. Den upphandlande myndigheten får inte heller frånfalla uppställda krav, eftersom förfarandet då skulle strida mot likabehandlingsprincipen och principen om öppenhet och förutsebarhet.

Upphandlingsdokumentet

Av de administrativa föreskrifterna framgår såvitt är av intresse i detta mål följande.

3.6.3 Kvalitetssäkring

Krav: Vårdgivare ska ha ett ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

Kvalitetsarbetet ska vara uppbyggt enligt SOSFS 2011:9, se <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-6-38> allt <http://www.psykologforbundet.se/Psykologforetagarna/Driva-egen-firma/Lagar-och-regler/>

Krav: Kvalitetssäkringsarbetet ska minst innehålla rutiner för:

- Avvikelsehantering
- Egenkontroll
- Dokumentation av genomförda vårdåtgärder.

Krav: Som bevis på att kravet uppfylls ska leverantör bifoga redovisning och/eller handlingar som styrker detta arbete.

Krav enligt ovan uppfylls.	
<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej
Anmärkning/kommentar:	
Ovanstående dokument återfinns som bilagor under följande flik i anbudet:	
Handlingar avseende kvalitetssäkring/certifiering	Flik/Bilaga

5.2 Mall för upphandlingskontrakt

Krav: Leverantörer ska acceptera fastställda villkor i bifogad Mall för upphandlingskontrakt i sin helhet.

Anm: Vissa angivna delar fastställs i samband med upprättandet av det slutliga upphandlingskontraktet.

Krav enligt ovan uppfylls.	
<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej
Anmärkning/kommentar:	

Av Mall för upphandlingskontrakt framgår såvitt är av intresse i detta mål följande.

8.12 Journalhantering

Vid vård av patienter ska det föras patientjournal. Syftet är att bidra till en god och säker vård av patienten. Vårdgivare ska föra patientjournal över genomförda behandlingar i enlighet med vad som stadgas i Patientdatalagen (SFS 2008:355). Socialstyrelsens föreskrifter HSLF-FS 2016:40 ska tillämpas då vårdgivare behandlar patienters personuppgifter i verksamhet som omfattas av 1 kap 1§ patientdatalagen.

Patient ska på begäran själv kunna få ta del av och få utskrift av sin journal.

Vårdgivare bör arbeta med datajournalen för att underlätta samarbetet med landstinget.

Utredningsmaterial ska skannas in av vårdgivaren och skickas till remitterade verksamhet, villkorat av att patientens samtycke kan inhämtas.

Köparen bistår med relevanta journalkopior, efter inhämtat samtycke eller efter så kallad "men"-prövning i enlighet med 25 kap 1§ offentlighets- och sekretesslagen.

Vad parterna anfört

Mottagning Bergmästaren anför i huvudsak följande. Landstinget har bedömt att Mottagning Bergmästaren inte uppfyller kravet i punkt 3.6.3 i de administrativa föreskrifterna och hävdar att rutiner för dokumentation av genomförda vårdåtgärder inte redovisas i Mottagning Bergmästarens anbud. Mottagning Bergmästaren har uppfattat punkten som att det handlar om på vilket sätt kvalitetssäkringen av genomförda vårdåtgärder dokumenteras vad gäller kvalitetsarbetets punkt ett "Avvikelsehantering" och punkt två "Egenkontroll". I Mottagning Bergmästarens anbud beskrivs arbetssättet för kvalitetsarbetet både på ett generellt plan och i mer specifika situationer om av-

vikelser eller då Lex Maria-ärenden inträffar. Mottagning Bergmästaren har även accepterat kraven i punkt 5.2 i de administrativa föreskrifterna, som är kopplade till mall för upphandlingskontrakt där det i punkt 8.12 redogörs för på vilket sätt journalhanteringen ska utföras av vårdgivaren. Beträffande den föreskrift (SOSFS 2011:9) som Landstinget hänvisar till i förfrågningsunderlaget anges endast ett krav i 7 kap. 1 §, ”Arbetet med att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet ska dokumenteras”. Däri regleras inte vårdgivarens ansvar för journalföring, utan det regleras i annan lagstiftning. Mottagning Bergmästaren utför löpande journalföring av utredningens olika behandlingar (punkt 8.12 Mall för upphandlingskontrakt) samt inger ett skriftligt utlåtande efter genomförd utredning (punkt 10.4 Remissvar/svar i Mall för upphandlingskontrakt). Att så även är fallet torde också ha framgått av de 50-tal utredningar som Mottagning Bergmästaren genomfört på uppdrag av landstinget de senaste 12 månaderna.

Av tilldelningsbeslutet framgår att 10 av de 24 anbudslämnande leverantörerna blivit uteslutna på grund av brister i kravet avseende punkten 3.6.3. Att nästintill hälften av anbudsgivarna uppfattat ett och samma krav på fel sätt torde visa på hur otydligt kravet formulerats, varför det står i strid med transparensprincipen. Trots bristen har Mottagning Bergmästarens anbud uppfyllt aktuellt krav oavsett vilken tolkning som är den som Landstinget har avsett.

Utifrån ett av de i upphandlingen antagna anbuden har Mottagning Bergmästaren uppfattat att det som att Landstinget Dalarna de facto efterfrågar i punkt 3.6.3 är en enda mening som anger att verksamheten har ett journal-system för dokumentation. Att Mottagning Bergmästaren fått sitt anbud förkastat enkom på grund av avsaknaden av en sådan mening står i strid med proportionalitetsprincipen, särskilt utifrån att Mottagning Bergmästaren är registrerad vårdgivare hos Inspektionen för vård och omsorg och därigenom enligt lag skyldig att journalföra alla behandlingar, vilket framgår av anbudet. Dessutom har samtliga professioner som deltar i de upphandlande

teamutredningarna lagstadgad skyldighet att dokumentera sina behandlingar, bedömningar och insatser i journalsystem, samt att själva tjänsten som upphandlats i slutändan resulterar i ett utlåtande som i sig är att anse som en sammanställd dokumentation/journalföring. Eftersom anbudet felaktigt har förkastats har Mottagning Bergmästaren lidit skada.

Landstinget anför i huvudsak följande. Landstinget har i förfrågningsunderlaget bifogat dels länk till Socialstyrelsens föreskrift och allmänna råd (SOSFS 2009:11) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, dels till psykologförbundets hemsida som beskriver de krav som ställs på vårdgivare som bedriver verksamhet i egen regi. Enligt Landstingets uppfattning är Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrift tydlig och klar, liksom branschorganisationens råd till psykologer som bedriver verksamhet i egen regi. Landstingets krav på redovisning eller handlingar med rutinbeskrivningar som uppfyller Socialstyrelsens föreskrift är tydligt varför förfrågningsunderlaget uppfyller lagens krav på transparens. Landstinget behöver säkerställa att de vårdgivare som lämnat anbud också ska redogöra för hur de avser att lösa sin journalföringsskyldighet. Mottagning Bergmästaren redovisar inte rutiner för dokumentation av genomförda vårdåtgärder som styrker detta arbete. Sammantaget redovisar de inte ett ledningssystem för vårdgivare som uppfyller kraven i lagar och myndighetens föreskrift. Bristerna avser bl. a. avsaknad av beskrivning av aktiviteter, processer, rutiner, ansvarsfördelning, metoder och rutiner vid samverkan, rutiner för egenkontroll och dokumentation av genomförda vårdåtgärder.

Landstinget fäster stor vikt vid att leverantörerna har kvalitetssäkringsrutiner för avvikelshantering, egenkontroll och dokumentation av genomförda vårdåtgärder som uppfyller lagar och föreskrifter. Landstinget frågar inte bara efter en bekräftelse av att vårdgivaren har ett journalsystem, utan också ett ledningssystem och rutiner för hantering av vårddokument som uppfyller lagens krav och myndighetens föreskrift, bland annat vad gäller journalens innehåll, överföring av information till andra vårdgivare, inhämtande av

samtycke, tillgodoseende av patientens rättigheter m.m. Socialstyrelsens föreskrift HSFL-FS 2018:40 hänvisar i olika delar till föreskriften 2011:9, så vad som åsyftas med kravet på rutiner för dokumentation är tydligt och kravet är proportionerligt. Genom tillkomster av patientlagen (2014:821) och 8 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen utökades landstingens ansvar så att upphandlande sjukvårdshuvudman har uppföljnings- och kontrollansvaret även beträffande den vård som erbjuds utomlänspatienter. Patientnämndernas uppdrag utökas från den 1 januari 2018 genom att klagomålshandlingen till stora delar överförs från Inspektionen för vård och omsorg till landstingen. Upphandlingen har genomförts på ett korrekt sätt.

Förvaltningsrättens bedömning

I de administrativa föreskrifterna framgår av punkten 3.6.3 att kvalitetssäkringsarbetet minst ska innehålla rutiner för avvikelshantering (punkt ett), egenkontroll (punkt två) samt dokumentation av genomförda vårdåtgärder (punkt tre). Mottagning Bergmästaren menar att kravet på redovisning av rutiner för dokumentation av genomförda vårdåtgärder (punkt tre) kan tolkas så att det är avvikelshandlingen (punkt ett) och egenkontrollen (punkt två) som ska dokumenteras. Landstinget menar att kravet är tydligt och uppfyller kravet på transparens, vilket också huvuddelen av anbudsgivarna uppfattat. Mot bakgrund av hur kravet är utformat är det förvaltningsrättens bedömning att Mottagning Bergmästaren inte visat att kravet i de administrativa föreskrifterna är så otydligt formulerat att de strider mot transparensprincipen. Skäl för ingripande på denna grund finns således inte.

Frågan är därefter om Landstinget felaktigt förkastat Mottagning Bergmästarens anbud på den grunden att de inte uppfyllt ett obligatoriskt krav. Mottagning Bergmästaren har i den delen fört fram att även om punkt tre avser journalföring har de accepterat kraven på journalhantering i Mall för upphandlingskontrakt i 8.12 genom bekräftelsen i punkten 5.2 i de administrativa föreskrifterna. Förvaltningsrätten kan i den delen konstatera att en bekräftelse av ett annat krav inte kan likställas med en sådan redovisning eller

handling som styrker rutinerna för dokumentation av genomförda vårdåtgärder när ett sådant krav särskilt uppställts. Mottagning Bergmästaren har därutöver fört fram att det är oproportionerligt att anbudet förkastats på grund av avsaknaden av redovisning av rutiner för dokumentation av genomförda vårdåtgärder. Av praxis framgår att antagande av ett anbud som inte uppfyller de obligatoriska kraven i förfrågningsunderlaget strider mot likabehandlings- och proportionalitetsprincipen (se HFD 2016 ref. 37). Landstinget har således haft fog för att förkasta Mottagning Bergmästarens anbud. Vad Mottagning Bergmästaren anfört i övrigt föranleder ingen annan bedömning.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att Mottagning Bergmästaren inte visat att det föreligger skäl för ingripande enligt LOU. Mottagning Bergmästarens ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1C/LOU).

Essa Malmqvist
rådman



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Sundsvall. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

Prövningstillstånd i kammarrätten

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.